

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 13920121150402

UDC \_\_\_\_\_

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

基于产权视角的农村宅基地流转困境和  
制度建设研究

——以浙江省杭州市萧山区为例

The Research on Difficulties and System Construction of  
House-site Transfer

——Based on the Example of Xiaoshan District, Hangzhou, Zhejiang Province

徐 卫 英

指导教师姓名: 严金海 副教授

专 业 名 称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2015 年 4 月

论文答辩日期: 2015 年 月

学位授予日期: 2015 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2015 年 4 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

## 论文指导小组:

严金海	副教授
吴亚汝	副书记
范鸿达	副教授

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日



## 摘要

十八届三中全会以来，农村土地制度改革提上日程，作为其中一大内容的宅基地流转，虽已在各地有试点，但从理论上讲，我国宅基地流转上的规定基本属于“禁止型”，这与目前中央的政策导向已不符，且宅基地利用粗放、闲置浪费现象严重一直是社会各界的共识，建立宅基地流转制度，通过制度来规范管理和提高社会效益，是众望所归。

本文以浙江省杭州市萧山区为例，首先介绍宅基地流转制度的研究背景、研究意义，从产权和流转的关系入手，通过分析目前宅基地流转的现状和存在的困境，综合各地在宅基地流转方面探索的经验和不足，探求如何进行宅基地流转制度建设。

目前存在困境主要有三个方面：一是宅基地流转的产权清晰前提尚不具备，二是宅基地产权权能存在不足，三是缺乏相应的流转制度建设。

基于对上述困境的分析，笔者作了如下探索：在加强宅基地流转的产权基础建设方面，提出要分类处理确权登记工作，对确权登记中存在的违法用地等问题，按照权属合法、界址清楚、面积准确、一户一宅、依法自愿的原则分类处理；对宅基地流转制度建设上，通过解析宅基地流转制度应包含的内容，分别从国家层面和地方层面进行相应的设计，完善宅基地使用权的权能，通过理论与实践相结合，在实践中进行完善；在完善配套制度上，通过交易平台等硬件环境营造和制度宣传等软件环境营造，建立产权流转价值确定机制和后续保障机制。

**关键词：**宅基地流转；困境；制度建设



## **Abstract**

Since the Third Plenary Session of eighteen, the reform of rural land system is on the agenda, as an important part of which, the rural house-site transfer has been tested in some places in the country. Theoretically, the provisions on house-site transfer are always prohibitive, which are inconsistent to the current central policy. And house-site has been idled or wasted seriously, as we all know. We are now groping for a system to standardize management and improve the social efficiency and benefit.

Based on the example of Xiaoshan District, Hangzhou, Zhejiang Province, this paper introduces the research background and the meaning of house-site transfer system firstly; Then, to start with determining the relationship between property rights and transfer, the paper analyses the current situation and the plight of house-site transfer, so as to sum up the tested experience and deficiencies; Above all, we're trying to explore a way to build the system construction.

There are mainly three aspects of difficulties here: the lack of the premise, the incompetence of House-site Property and the lack of transfer system construction.

Based on the analysis of the dilemma above, the author made the following exploration: In the aspect of strengthening the infrastructure of the property rights, we should classify the process of registration to settle the issues such as illegal use of land, according to the principle of "the legal ownership", "boundary clear", "accurate area", "one family one house", "voluntary participation". In the aspect of the house-site transfer system's designing and establishing, we should design it nationally and locally respectively, to improve the right of the property by analyzing the contents of the system should contain, and get it more perfect in practice. In the aspect of improving the assistant system, this paper tries to establish mechanisms for determining the value of property transfer and subsequent protection mechanism, by the construction of the hardware and software environment.

**Key Words:** House-site Transfer; Difficulty; System Construction.





## 目 录

一、引言.....	1
(一) 研究背景 .....	1
(二) 文献综述 .....	2
(三) 研究意义 .....	6
(四) 研究内容和思路 .....	7
二、宅基地流转的产权理论基础 .....	9
(一) 产权经济学理论 .....	9
(二) 产权与流转的关系 .....	10
三、宅基地流转现状 .....	13
(一) 流转形式 .....	13
(二) 流转主体和对象 .....	17
(三) 流转收益分配 .....	18
四、宅基地流转困境 .....	20
(一) 前提不具备 .....	20
(二) 宅基地产权权能不足 .....	24
(三) 缺乏流转制度建设 .....	25
五、各地探索的经验和不足 .....	27
(一) 他山之石 .....	27
(二) 存在问题 .....	30
六、宅基地流转制度建设 .....	31
(一) 加强宅基地流转的产权基础建设 .....	31
(二) 推进宅基地流转制度的设计和建立 .....	34
(三) 完善配套制度 .....	41
七、结论与建议 .....	46
参考文献.....	47
致谢.....	49



## Contents

<b>Chapter 1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.1	The research background.....	1
1.2	Summary of Reference .....	2
1.3	Meaning of Research .....	6
1.4	Content and Thought of Research.....	7
<b>Chapter 2</b>	<b>Property rights Theory of House-site Transfer .....</b>	<b>9</b>
2.1	Economics of Property Rights Theory .....	9
2.2	Relationship between Property Rights and Transfer .....	10
<b>Chapter 3</b>	<b>Status of House-site.....</b>	<b>13</b>
3.1	Form of Transfer.....	13
3.2	Main Body and Object of Transfer .....	17
3.3	Income Distribution of Transfer .....	18
<b>Chapter 4</b>	<b>Difficulties of House-site Transfer.....</b>	<b>20</b>
4.1	Lack of the Premise.....	20
4.2	The Incompetence of House-site Property .....	24
4.3	Lack of Transfer System Construction .....	25
<b>Chapter 5</b>	<b>Experience and Insufficiency of Exploration in Various places .....</b>	<b>27</b>
5.1	Exploration in Various places .....	27
5.2	Problem and Insufficiency.....	30
<b>Chapter 6</b>	<b>Transfer System Construction of House-site.....</b>	<b>31</b>
6.1	Strengthen the infrastructure of property right.....	31
6.2	Advance the Design and Establishment of House-site Transfer System..	34
6.3	Improve the Assistant System.....	41
<b>Chapter 7</b>	<b>Conclusions and Recommendations .....</b>	<b>46</b>
<b>References .....</b>		<b>47</b>
<b>Acknowledgements .....</b>		<b>49</b>



## 一、引言

### （一）研究背景

2014年12月2日，中央全面深化改革领导小组第七次会议指出：“土地制度是国家的基础性制度。党的十八届三中全会明确了农村土地制度改革的方向和任务，这3项改革涉及农村集体经济组织制度、村民自治制度等一系列重要制度，关乎城镇化、农业现代化进程。要始终把维护好、实现好、发展好农民权益作为出发点和落脚点，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，在试点基础上有序推进。土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革关系密切，可以作统一部署和要求，但试点工作中要分类实施。严守18亿亩耕地红线是推进农村土地制度改革的底线、是试点的大前提，决不能逾越。对宅基地制度改革的试点条件和范围要严格把关，不能侵犯农民利益，同时不得以退出宅基地使用权作为进城落户的条件，这是关系社会安定的重要举措。”这是中央为宅基地改革定下的基调，同时也详细地对试点工作提出了原则要求。

之前的2013年，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“要建立城乡统一的建设用地市场；在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。”城乡统一建设用地市场的设想，为土地市场改革画下了蓝图，也引起了全国上下的热烈讨论。

两次政策导向虽相隔一年，其内涵却是一脉相承的。首先我们来界定几个概念：经营性用地，一般特指用于建设工业、商业、办公、旅游、娱乐、商品住宅等项目的地块，其具备通过市场竞争形成价格的条件，在供应上，国有土地必须以招标、拍卖、挂牌方式出让。农村集体经营性用地，并非仅仅指农村集体目前已用于以上几类经营性项目的地块，也应当包括符合经济社会发展规划、土地利用总体规划和城乡规划的拟用于经营性项目的地块。农村经营性用地入市，即以农村集体为出让方，将集体建设用地通过市场竞争公开供应给受让人，以使受让人通过开发建设可将该地块用于经营性项目的过程。也就是说，

农村集体经营性用地入市的前提，是要有相应的集体建设用地地块，而这建设用地的地块来源，若非全部，恐怕也有很大一部分要来自现状的农村宅基地（在用的、闲置的或废弃的）。因此两次政策在内涵上有其一致性，在提出农村集体经营性用地入市后，宅基地改革就被提上日程，也是内在逻辑的必然要求。

从理论上讲，目前我国对于宅基地流转的规定基本属于“禁止型”，虽然《宪法》明确“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，但从《土地管理法》到基层县市的实施办法，集体土地流转基本都严格遵守一个共同规则，即：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。此制度框架下的宅基地，在给予农户住房保障后，基本是一枚“死”棋，但是，实际操作中，农户在宅基地的利用上，却是各出奇招：隐性交易名目众多，私搭乱建屡禁不止，由此引起的信访居高不下，影响了整个农村社会的公平正义。同时，我们也看到，新中国成立以来，农民在“剪刀差”政策中，一直遭遇着不公平待遇，近些年，一系列惠农政策出台后，农民的权利地位已得到很大的提升，但在农房（宅基地）的收益处分上，却无法享受福利分房的城镇居民一样拥有自由的处置权，进而无法产生相应财产性收入。可以说，正是由于宅基地制度的过多束缚，使得计划经济时代的“剪刀差”政策依然影响着农村社会，这无疑与高层的初衷背道而驰。

综上，中央对于宅基地制度改革的决心是明确的，而接下来，就是政府如何做好顶层设计、地方如何来实践的问题了，作为宅基地制度改革最核心的一环，宅基地流转制度改革当然是重中之重，相关的探索和实践理应是改革日程上首当其冲的一环。本文将首先介绍宅基地流转制度改革的背景，提出其必要性，然后从产权的视角，通过对本地宅基地现有流转中的经济价值的分析，提出今后宅基地流转改革的方向和制度建设的思路。

## （二）文献综述

国外土地制度主流属私有制，而我国是彻底的公有制，即国家所有制和集体所有制，而本文研究的宅基地，更是产权受限最多的，因此，相关研究成果，基本上都是国内的，虽然国外对于我国宅基地制度的单独研究是空白，但我国

现有的相关研究成果却是受到国际上相关主流方式的影响，本文要采用的产权视角，其主要思想基础就是西方产权理论。

《物权法》第 153 条规定：“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和有关规定。”可见，物权法中并未确立宅基地使用权的流转制度，但在考虑与其他法律的衔接时，为今后流转制度的发展变化预留了空间。2004 年第二次修正的《土地管理法》第 62 条规定：“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。农村村民住宅用地，经乡（镇）人民政府审核，由县级人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。”可见在宅基地流转上，仅有限制性的规定。

学界对宅基地使用权流转的看法一直有很大的争议，主要有三种看法，即禁止流转说、内部流转说、自由流转说。

### 1、禁止流转说

其理由主要有：第一，是保护农民生存的需要。我国人多地少，土地资源稀缺，但农民取得宅基地使用权却是无偿的，这是国家为农民提供的基本生存权的福利，实践也证明了其历史合理性。反观现今房价，对于一个普通农民工，想要在城市里购置一套二居室，都要花费几年甚至十几年的打工收入，而现实是存钱速度总是跟不上房价上涨速度，使得绝大部分农民工以租房为生。所以，禁止宅基地自由流转，保持无偿分配制度，是保障农民工在外出打工后，回家总有一个容身之处的住房保障。而农民转让宅基地后，更有可能面临流离失所的困境，给社会和家庭、个人带来灾难。第二，是保护土地资源的需要。一旦让宅基地自由流转，在短期利益的驱使下，农村集体和农民容易不顾规划和管制，任意转让土地，造成土地资源的浪费和粗放利用，这无疑将给农村发展带来极大的不利。而我国实行的是最严格的土地管理制度和最严格的耕地保护制度，近几年来，国有土地管理已经渐趋成熟，违法用地比例日趋减少，而违法用地的高发，集中在集体土地上，即使是在高压的征收管理制度下，违法现象仍屡禁不止，如果放开宅基地自由流转，则集体农用地转为宅基地的概率，将

大大提高，进一步造成耕地的减少。第三，是维护公平正义的需要。目前分配宅基地的原则是，一户一宅，按人口确定占地面积，无偿取得，跟市场经济下的有偿使用相对而言，是比较公平的，经济实力相对差的农户，也可以申请得到一块同样大小的宅基地。而一旦放开流转，则经济实力较强的部分人，超占、多占的比例会提高，而贫困者则可能为解决一时困难，丢失宅基，而后，再无力置办，这样势必会引起社会的诸多不稳定。

持以上观点的主要以孟勤国教授为代表，孟教授认为，一旦农民出卖了自己的宅基地将失去继续生存的手段进而变成生活无着的流民，农村宅基地交易开禁之日，即中国社会最后一次大规模剥夺农民权利之潮兴起之时。<sup>①</sup>

## 2、内部流转说

又称“有条件流转说”，其理由主要有：第一，是市场经济发展的需要。按照经济学理论，土地资源作为一种稀缺资源，其配置只能通过市场调节，才能实现供需平衡，才能真正保护资源所有人或占有人的利益。如果产权不能转让，那么就没有办法通过资源交换使资源从生产率低的使用上转换到生产率较高的使用上来。因此，通过人为控制、行政的手段限制宅基地使用权根本是行不通的。<sup>②</sup>第二，宅基地有限流转符合“房地一体”原则。由于房屋所有权的权能是完整的，房屋转移就是合法的，这样就势必要求房子下面的宅基地使用权也可以随之转移。而现今法律上的矛盾规定，已经给司法和农户造成极大的困惑。第三，是提高农户经济收入的需要。部分有意愿进城，并已经在城镇有立足能力的农户，其闲置的宅基地一方面是土地资源的浪费，另一方面也是其个人资产的损失，如果能及时转让给有需要的符合转让条件的农户，便可以使其房屋残值继续保持使用价值，而该农户也可以获得一笔收入，为其在城镇的生活提供更好的条件，比如，可以解决一部分的购房费用。

也即，该学说认为，我国现行法律制度严格禁止宅基地使用权转让的做法并不合理，应当在一定的前提条件下，允许宅基地使用权有限制地流转，即只能在一定范围内自由转让。而之所以要限制流转的范围，其主要原因在于宅基地使用权的取得具有一定的身份性质，并不适合自由转让。

<sup>①</sup>孟勤国：“物权法开禁农村宅基地交易之辨”，载《法学评论》2005年第4期。

<sup>②</sup>汪军民：“宅基地使用权的立法问题探讨”，载《湖北大学学报》（哲学社会科学版）2006年第5期。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库